

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 702

**FUNÇÕES E MEDIDAS DA
RURALIDADE NO DESENVOLVIMENTO
CONTEMPORÂNEO**

Ricardo Abramovay^{*}

Rio de Janeiro, janeiro de 2000

^{*} Da FEA e Procam/USP.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares - Ministro

Guilherme Dias - Secretário Executivo



Presidente

Roberto Borges Martins

Diretoria

Eustáquio J. Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e disponibiliza, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais dos países. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir de estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

ISSN 1415-4765

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14º andar – CEP 20020-010

Telefax: (21) 220-5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília – DF

SBS Q. 1 Bl. J, Ed. BNDES – 10º andar – CEP 70076-900

Telefax: (61) 315-5314

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

© IPEA, 1998

É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO	1
2 - AS INSATISFATÓRIAS FRONTEIRAS ENTRE RURAL E URBANO.....	4
3 - CARACTERÍSTICAS GERAIS	6
3.1 - Relação com a Natureza	7
3.2 - Relativa Dispersão Populacional	10
3.3 - Relação com as Cidades	13
4 - ESTADOS UNIDOS, FRANÇA E OCDE	14
4.1 - ERS/USDA: O <i>Continuum</i> Rural-Urbano.....	15
4.2 - Insee/Inra: O Campo e suas Cidades	19
4.3 - OCDE: Uma Nova Trama Territorial.....	22
5 - CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS.....	26
BIBLIOGRAFIA	28

APRESENTAÇÃO

O trabalho aqui apresentado, *Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo*, é mais um produto para o público do projeto de pesquisa: *Distribuição espacial da população brasileira: concentração versus descontração*, em execução pela Diretoria de Estudos Sociais do IPEA no âmbito do projeto REDIPEA.

Dado que uma das questões principais levantadas pela pesquisa é avaliar em que medida as estimativas de saldos rurais urbanos, que revelam que aproximadamente 50 milhões de pessoas deixaram as áreas entre 1950 e 1995 (êxodo rural), estão refletindo uma transferência de população de áreas/atividades rurais para áreas/atividades urbanas. Um dos primeiros passos na direção de uma resposta a essa questão é avaliar em que proporção a definição de meio rural usada tradicionalmente pelas fontes oficiais de informação está refletindo as suas reais especificidades. Se não, quais as alternativas possíveis para, com base em informações secundárias oficiais, uma melhor conceituação/mensuração de área rural que leve em conta as especificidades nacionais e regionais? Esses são os pontos principais deste trabalho.

Ana Amélia Camarano
Coordenadora do Projeto *Distribuição espacial da população brasileira: concentração versus descontração*

RESUMO

Ruralidade é um conceito de natureza territorial e não setorial. Em muitos países — entre eles o Brasil —, o rural é definido de tal forma que o associa imediatamente a precariedade e carência. Ora, a experiência internacional mostra que as áreas não densamente povoadas não estão fatalmente condenadas ao abandono e à desertificação. Com base em bibliografia internacional recente, o trabalho procura apontar, em primeiro lugar, os limites das definições mais usuais de rural. Em seguida, define a importância da ruralidade para as sociedades contemporâneas, para estudar, enfim, novas medidas de ruralidade (em que as relações com núcleos urbanos desempenham papel central) nos Estados Unidos, na França e em outros países da OCDE. Parte de uma pesquisa mais ampla sobre padrões migratórios no Brasil, o trabalho conclui postulando a necessidade de se testar novos métodos de definição do rural.

ABSTRACT

Rurality is a territorial, not a sectorial concept. In many countries — including Brazil — rural areas are defined in such a way that they are automatically associated with deprivation and precariousness. This association is not supported by international experience: it is not necessary that territories which are not densely inhabited become abandoned. Based on recent international literature, the current work points out, first of all, the limitations of the prevalent definitions of rural areas — the Brazilian definition included. Secondly, it defines the importance of rurality to contemporary societies, and finally it studies new statistical methods for defining rurality (where the relationships with cities and towns play a major role) in the United States, France and other OECD countries. This paper is related to a larger research about migratory patterns in Brazilian society. It concludes by stressing the necessity for testing new methods in the definition of rural areas.

1 - INTRODUÇÃO

A cada publicação censitária, o resultado é o mesmo: prossegue o esvaziamento do meio rural e, mantendo-se o ritmo observado até aqui, 80% da população brasileira serão urbanos na virada do ano 2000. Esta constatação — lamentada como perda ou celebrada como sinal de progresso — é raramente contestada. E contrasta, no entanto, com sinais de vitalidade dificilmente compatíveis com o estado moribundo a que a opinião pública — leiga e especializada — habituou-se a encarar o destino das populações vivendo em áreas não-densamente povoadas no Brasil.

Desde 1996, constituíram-se no interior do país mais de mil comissões municipais de desenvolvimento rural. Ainda não existe uma avaliação rigorosa de seu desempenho, mas apesar de sua já previsível precariedade, estas comissões vêm dando lugar a um processo de formação de dirigentes voltados para o aproveitamento dos recursos locais e regionais cuja escala não pode ser subestimada. Em 1997, por exemplo, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) levou adiante cursos de desenvolvimento local (e não apenas sobre tópicos de agricultura e política agrícola), pelos quais passaram mais de 10 mil pessoas. A Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura promoveu também um amplo processo educativo com os membros das Comissões Municipais de Desenvolvimento Rural, sobretudo — é bem verdade — na região Sul. Nos últimos anos as associações e pactos locais (mas não estritamente municipais), visando à organização de iniciativas de desenvolvimento no interior do país, têm crescido de maneira acentuada. Por maiores que sejam os problemas das 300 mil famílias hoje assentadas no Brasil, são bastante expressivas — e em todas as regiões — as experiências em que o acesso à terra foi, de fato, a premissa para a melhoria de suas condições de vida [ver Castilhos *et alii* (1998) e Medeiros e Leite (1999)].

Essas iniciativas — junto com a constatação de que boa parte dos municípios com maior índice de desenvolvimento humano é eminentemente rural — deveriam lançar ao menos uma suspeita sobre o fatalismo demográfico, econômico, político e cultural que cerca a relação da sociedade brasileira com seu meio rural. Se a seu estudo for acrescentado o conhecimento da experiência recente dos países capitalistas centrais, então não será difícil constatar que não existe qualquer razão para que o meio rural seja associado *conceitualmente* à idéia de que nele permanecem apenas os que não conseguem aventurar-se em direção às cidades e que seu declínio é somente uma questão de tempo. Não resta dúvida de que a ocupação *agrícola*, mesmo nas regiões mais rurais da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), encontra-se em queda relativa e, na maior parte dos casos, absoluta e, quanto a isso, não há novidade nos dados recentes. Mas é bem pouco conhecida a constatação de que “algumas regiões rurais fazem parte das zonas mais dinâmicas no interior dos países membros da OCDE. Elas criaram mais possibilidades de novos empregos que a economia tomada em seu conjunto. O dinamismo de certas regiões rurais demonstra que a ruralidade não é em si um obstáculo à criação de empregos. A fraca densidade de população e a distância são freqüentemente consideradas obstáculos ao desenvolvimento rural. Nem sempre é o caso (...) e, além disso, a experiência

mostra que os obstáculos geográficos podem ser ultrapassados. Para as regiões rurais atrasadas, as regiões rurais dinâmicas representam um modelo de desenvolvimento mais realista que as regiões urbanizadas” [ver OCDE (1996, p. 10)].

Há um vício de raciocínio na maneira como se definem as áreas rurais no Brasil, que contribui decisivamente para que sejam assimiladas automaticamente a atraso, carência de serviços e falta de cidadania. A definição do IBGE, para usar a expressão de Elena Saraceno (1996/99), é de *natureza residual*: as áreas rurais são aquelas que se encontram fora dos limites das cidades, cujo estabelecimento é prerrogativa das prefeituras municipais. O acesso a infra-estruturas e serviços básicos e um mínimo de adensamento são suficientes para que a população se torne “urbana”.¹ Com isso, o meio rural corresponde aos remanescentes ainda não atingidos pelas cidades e sua emancipação social passa a ser vista — de maneira distorcida — como “urbanização do campo”.

Que esta visão tenha prevalecido quando o pensamento social voltava-se fundamentalmente ao processo de industrialização é bastante compreensível. As concentrações populacionais apareceram, no mundo todo, até muito recentemente, como uma espécie de corolário do próprio desenvolvimento. Mas é exatamente este pressuposto que a literatura e o trabalho de diversos institutos estatísticos contemporâneos europeus e norte-americanos vêm colocando cada vez mais em dúvida. Trata-se, em última análise, de combater o “vício conceitual na identificação do rural, que diferencia o espaço de maneira não neutra, inserindo um forte pressuposto sobre suas dinâmicas demográficas, mesmo antes de mensurá-las” [ver Saraceno (1996/99)]. Enquanto o estudo do meio rural for a monótona confirmação da profecia sempre realizada de seu esvaziamento, será impossível compreender as razões que explicam a existência de áreas rurais dinâmicas, o que, como bem mostram os trabalhos da divisão de desenvolvimento territorial da OCDE (1994 e 1996) e Von Meyer (1998), compromete a própria concepção de políticas para as áreas mais atrasadas.

Não existe uma definição universalmente consagrada de meio rural e seria vã a tentativa de localizar a melhor entre as atualmente existentes. Mas há um traço comum nos trabalhos europeus, norte-americanos e nas tentativas mais recentes da Divisão de Desenvolvimento Rural da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura [ver FAO/SDA (1998)] para a América Latina: o rural não é definido por oposição e sim na sua relação com as cidades. Por um lado, o meio rural inclui o que no Brasil chamamos de “cidades” — em proporções que variam segundo as diferentes definições, abrindo caminho para que se enxergue a existência daquilo que, entre nós, é considerado uma contradição nos termos: *ciudades rurais*.

¹ Esse vício de raciocínio é muito generalizado nas ciências sociais contemporâneas. Comentando sua trilogia em entrevista recente, Manuel Castells afirma: “A maioria do que se conta como crescimento rural é a difusão em espaços que, parecendo rurais, estão conectados a redes metropolitanas” [ver *Folha de S. Paulo* (1999)]. A conexão a redes metropolitanas — que é uma das características centrais dos espaços rurais dinâmicos — é vista neste caso como sinônimo de desruralização.

Além disso, todo o esforço atual está na procura das relações entre as regiões rurais (que não podem ser definidas como as que se encontram em campo aberto, fora dos limites das cidades) e as cidades de que dependem. Esta perspectiva apóia-se fortemente na premissa do trabalho, hoje clássico, de Jacobs (1984, p. 32) segundo o qual “(...) entre os vários tipos de economias, as cidades são únicas em sua capacidade de moldar as economias de outros assentamentos humanos, inclusive dos que se encontram muito distante delas, geograficamente”. Isso não significa que toda a atividade econômica e a vida social vão concentrar-se nas cidades, mesmo que haja boas razões para que aí se localizem os mercados mais dinâmicos (mais diversificados e concentrados) e o que há de mais significativo em termos de processos de inovação. Jane Jacobs, de fato, recusa-se a encarar a cidade como “megalópoles, tiranópoles, necrópoles, uma monstruosidade, uma tirania, um morto-vivo” [ver Chase (1996, p. 119)]. Mas mesmo esta, que foi talvez a maior entusiasta do poder criativo das grandes cidades no mundo contemporâneo, não ignorou a realidade e a importância das *áreas não-densamente povoadas* que, em sua visão, devem ser compreendidas com base na força que lhes é impressa pelas aglomerações urbanas.

Como definir o meio rural de maneira a levar em conta tanto a sua especificidade (isto é, sem encarar seu desenvolvimento como sinônimo de “urbanização”), como os fatores que determinam sua dinâmica (isto é, sua relação com as cidades)? Os impactos políticos da resposta a esta pergunta teórica e metodológica são óbvios: se o meio rural for apenas a expressão, sempre minguada, do que vai restando das concentrações urbanas, ele se credencia, no máximo, a receber políticas sociais que compensem sua inevitável decadência e pobreza. Se, ao contrário, as regiões rurais tiverem a capacidade de preencher funções necessárias a seus próprios habitantes e também às cidades — mas que estas próprias não podem produzir — então a noção de *desenvolvimento* poderá ser aplicada ao meio rural.

Este texto é parte do projeto de pesquisa levado adiante pela Rede IPEA sobre as “Inter-relações entre as transformações demográficas e a agenda social”. Em trabalho anterior foram estudados os movimentos migratórios rural-urbanos no Brasil e em suas cinco regiões, analisando especialmente as faixas etárias e o sexo dos migrantes entre 1940 e 1996, com base nas definições do IBGE sobre a situação domiciliar da população [ver Camarano e Abramovay (1999)]. Agora trata-se de dar um passo além e de tentar elaborar os *indicadores* que permitam compreender as *dinâmicas das regiões rurais* em suas relações com os núcleos urbanos de que dependem direta ou indiretamente.

Isso supõe, entretanto, uma nova definição sobre meio rural que não o condene de antemão ao esvaziamento social, cultural, demográfico e econômico. É a essa tentativa que se dedica este trabalho. Ele vai examinar criticamente aspectos centrais da literatura internacional sobre o tema, procurando os instrumentos que inspirem a elaboração de novos indicadores da ruralidade no Brasil. No próximo relatório da pesquisa, serão estudados o alcance e os limites destas classificações, para que se possa chegar a indicadores estatísticos adequados sobre as relações

entre nossas transformações demográficas recentes e a agenda social dos próximos anos.

O trabalho está dividido em quatro seções, além desta introdução. A Seção 2 resume as mais importantes maneiras de classificação do espaço rural e aponta, rapidamente, suas principais limitações. Na Seção 3, são expostas as características gerais e a importância da ruralidade para as sociedades contemporâneas. A Seção 4 expõe os resultados de pesquisas recentes levadas adiante nos Estados Unidos, na França e na OCDE. A Seção 5 conclui o trabalho.

2 - AS INSATISFATÓRIAS FRONTEIRAS ENTRE RURAL E URBANO

Há três formas dominantes de delimitação do rural diante das quais a insatisfação dos pesquisadores é crescente:

a) A *delimitação administrativa* é usada no Brasil² e, na América Latina, também no Equador, na Guatemala, em El Salvador e na República Dominicana [ver Dirven (1997, p. 79)]. As principais restrições que se pode fazer a esta abordagem foram expostas na introdução, mas podem ser assim resumidas:

- o rural é definido, ao menos em parte, ao arbítrio dos poderes públicos municipais, em que as conseqüências fiscais da definição acabam sendo mais importantes que seus aspectos geográficos, sociais, econômicos ou culturais;
- desde que haja extensão de serviços públicos a um certo aglomerado populacional, ele tenderá a ser definido como urbano: é assim que, no Brasil, as sedes de distrito com algumas centenas ou dezenas de casas são definidas como “urbanas”; e
- o rural tenderá a ser definido, em princípio, pela carência³, o que não pode ser considerado um critério adequado sob qualquer ponto de vista.

b) Há países em que o peso econômico na ocupação de mão-de-obra da *agricultura* é o principal critério para a definição de ruralidade. Em Israel são urbanas as localidades onde 2/3 dos chefes de famílias exercem ocupações não-agrícolas. No Chile, além do patamar populacional (1.500 habitantes) a localidade rural deve ter menos de 50% de seus habitantes ocupados em atividades secundárias [ver Dirven (1997, p. 79)].

² “Segundo a localização do domicílio, a situação pode ser urbana ou rural, definida por lei municipal em vigor em 1º de agosto de 1996. Na situação urbana consideram-se as pessoas e os domicílios recenseados nas áreas urbanizadas ou não, correspondentes às cidades (sedes municipais), às vilas (sedes distritais) ou às áreas urbanas isoladas. A situação rural abrange a população e os domicílios recenseados em toda a área situada fora dos limites urbanos, inclusive os aglomerados rurais de extensão urbana, os povoados e os núcleos” [ver IBGE (1996)].

³ Na Costa Rica, no Haiti, no Uruguai e em Cuba são rurais as localidades com “características não-urbanas” [ver Dirven (1997)].

A aplicação deste critério aboliria o espaço rural dos países desenvolvidos e faria com que seu peso fosse fortemente declinante nas nações em desenvolvimento. Com efeito, embora, segundo as estatísticas francesas, 27% da população do país vivam no meio rural, apenas 13 em cada 100 rurais dependem fundamentalmente da agricultura [ver Abramovay (1994)]. Estas cifras não são muito distantes das que caracterizam a maior parte dos países industrializados. Em todos os países em desenvolvimento o trabalho não-agrícola cresce mais que o agrícola no meio rural [ver Islam (1997)].

c) Muitos países consideram rurais as localidades abaixo de *um certo patamar populacional*. Na Espanha, em Portugal, na Itália e na Grécia, são rurais os habitantes que vivem em assentamentos humanos que reúnem em habitações contíguas ao menos 10 mil habitantes — e que guardam uma certa distância dos centros metropolitanos, bem entendido [ver Bartolomé (1996, p. 55) e Arnalte (1998)]. Na França, são rurais as “comunas” com população inferior a 2 mil habitantes, critério estipulado ainda no século XIX.⁴ Vários países latino-americanos (Argentina, Bolívia, México, Venezuela, Honduras, Nicarágua, Panamá) adotam igualmente um limite populacional que varia entre mil e 2.500 habitantes na definição de população rural [ver Dirven (1997, p. 79)].

Este critério é certamente menos inadequado que os dois anteriores, já que evita que se assimile forçosamente o rural ao isolado: a maior parte das *sedes de distritos* brasileiros, por este critério, seria classificada como rural. Da mesma forma, caso se adotasse a classificação italiana ou espanhola (menos de 10 mil habitantes), mais de 2.200 municípios brasileiros passariam a ser rurais. A adoção do limite de 20 mil habitantes — parâmetro freqüente em organizações internacionais e proposta pelo sociólogo francês Henri Mendras (1995) — ampliaria de 22% para 33% a população rural brasileira.

Há, entretanto, três inconvenientes básicos com relação a esta forma de se definir o meio rural:

a) Os limites estabelecidos internacionalmente são arbitrários: correspondem muito mais a tradições histórico-institucionais que a situações geográficas refletidas.

b) Exatamente em função disso, a comparabilidade internacional das informações sobre o meio rural fica seriamente comprometida, já que este envolve aglomerações de, no máximo, 500 habitantes na Escócia e de até 10 mil na Grécia.

c) O mais importante, entretanto, é que o critério de patamar populacional não permite uma *abordagem regional* da ruralidade. Ele nos diz que tal localidade ou tal município é ou não rural — segundo os critérios estipulados —, mas não é capaz de indicar se existem regiões ou territórios mais ou menos rurais. Uma

⁴ Conforme será visto mais adiante, o importante trabalho recente do Insee/Inra (1998) propõe profunda modificação deste critério. As comunas são na França as mais antigas e elementares unidades territoriais. Formadas durante a Revolução, seu número pouco variou desde então e superava, em 1990, a marca das 36 mil unidades.

aglomeração populacional de 25 mil habitantes cercada por pequenos povoados e distritos de 2 ou 3 mil habitantes será caracterizada — a justo título — como urbana, mas sem que se tenham instrumentos estatísticos que permitam perceber que ela está no meio de uma região que, globalmente, é rural.

3 - CARACTERÍSTICAS GERAIS

Ruralidade é um *conceito de natureza territorial e não-setorial* e o mesmo se aplica à noção de urbano [ver Saraceno (1996/99) e OCDE (1994)]. As cidades não são definidas pela indústria nem o campo pela agricultura. Vale a pena examinar a definição recente da FAO/SDA (1998): “Ainda que em muitos casos a agricultura ofereça o essencial das oportunidades de emprego e geração de renda em áreas rurais, é preferível não defini-las por seu caráter agrícola. Há crescente evidência de que os domicílios rurais (agrícolas e não-agrícolas) engajam-se em atividades econômicas múltiplas, mesmo nas regiões menos desenvolvidas.⁵ Além disso, conforme as economias rurais se desenvolvem, tendem a ser cada vez menos dominadas pela agricultura. Finalmente, existem empreendimentos agropecuários, em alguma medida, nas áreas urbanas. A implicação é que em vez de uma definição setorial de áreas rurais, é necessário uma definição espacial. Portanto, a unidade de análise não são os sistemas agrários nem os sistemas alimentares, mas as economias regionais e, mais especificamente, aquelas onde as pessoas vivem em áreas de povoamento menos denso que o restante do país. Em outras palavras, desenvolvimento rural é um conceito espacial e multissetorial e a agricultura é parte dele.”

A abordagem espacial e o pressuposto da multissetorialidade do meio rural permitem que não se suponha, mesmo nas nações mais desenvolvidas, que o campo tenha se “urbanizado”. Mas quais são então as características mais gerais do meio rural, capazes de superar os limites das definições apresentadas até aqui? Existe uma notável convergência na literatura internacional em torno de três aspectos básicos sobre o meio rural, que serão examinados: a relação com a natureza, a importância das áreas não densamente povoadas e a dependência do sistema urbano.⁶ Esta convergência não é fundamentalmente estatística. A maneira como se quantifica o meio rural responde a tradições nacionais que, muitas vezes, remontam a séculos. Antes de se estudar os procedimentos estatísticos e sua tradução empírica em cada situação nacional, o importante é saber exatamente o que se entende por “espaço rural”: não só a maneira como ele se exprime

⁵ É o que vêm mostrando os inúmeros trabalhos do “Projeto Rurbano”, hoje, uma das mais importantes contribuições para a renovação dos estudos rurais brasileiros. Por questões de natureza operacional, esse projeto apóia-se, entretanto, na definição de áreas rurais do IBGE: se, por um lado, ele tem mostrado a evolução da pluriatividade e o declínio da agricultura na ocupação e na geração de renda, sua base de dados (as PNADs) o confina ao rural como “campo aberto” e impede que tenha uma abordagem regional do desenvolvimento rural. De qualquer maneira, os trabalhos do Projeto Rurbano serão uma referência permanente para as atividades da REDIPEA e seus resultados serão estudados e comparados aos nossos nos próximos relatórios.

⁶ Uma excelente sistematização, apoiada em parte na bibliografia aqui consultada, sobre a pluriatividade e as novas definições de meio rural pode ser encontrada no trabalho de Kageyama (1998).

estatisticamente, mas sobretudo o *significado da ruralidade* nas sociedades contemporâneas. Como se verá a seguir, a preocupação está *menos nas “definições” que no sentido* do meio rural. Na Seção 4 serão examinados alguns dos mais importantes trabalhos internacionais que procuram exprimir quantitativamente o peso do meio rural na economia e nas sociedades contemporâneas.

3.1 - Relação com a Natureza

A ruralidade supõe, em última análise, o contato muito mais imediato dos habitantes locais com o meio natural do que nos centros urbanos. Este é o primeiro aspecto destacado na definição do importante livro de Galston e Baehler (1995). Não há dúvida de que esta relação com a natureza é ambígua e, na maior parte dos casos — como o reconhecem os próprios Galston e Baehler (1995, p. 3-4) —, idealizada. Na verdade, a ênfase na relação com a natureza é inteiramente adequada às situações em que o peso da agricultura na ocupação e na formação da renda rural já é muito baixo. Mas tem certamente um caráter de ensinamento geral a afirmação de Galston⁷ e Baehler (1995, p. 11) de que são poucas as chances de sucesso das estratégias rurais baseadas na expectativa de elevação sustentável dos preços de commodities agrícolas. Em outras palavras, a relação com a natureza emerge não só como um valor ético ou afetivo, mas também como a mais promissora fonte de geração de renda rural nos Estados Unidos.

O desenvolvimento rural norte-americano passou, nesse sentido, por três momentos básicos: na formação histórica do país, o meio rural beneficiou-se fundamentalmente dos recursos que gozavam de uma vantagem natural de localização: terra, florestas e mineração. Durante os anos 60 e 70, a vantagem comparativa do meio rural mudou dos recursos primários para fatores como “terra barata, trabalho de baixo custo, regulamentações flexíveis e sindicatos fracos ou não existentes. Combinadas com uma nova explosão de investimentos públicos em transportes (o sistema de auto-estradas interestaduais), estas vantagens estimularam uma expansão significativa da manufatura no meio rural norte-americano. Entre 1960 e 1980 a participação do meio rural no emprego industrial sobe de 21% para 27%” [ver Galston e Baehler (1993, p. 14-15)]. A partir dos anos 80, começa uma nova fase: “os tipos de características naturais encarados como ‘valores de amenidades’ por aposentados, pessoas em férias e por certos tipos de negócios emergiram na dianteira de uma nova fonte de vantagem comparativa rural (...). As localidades rurais com substanciais ativos de localização ficaram com a parte do leão na partilha da população rural e da criação de novos empregos” [ver Galston e Baehler (1995, p. 14-15)].

Na mesma direção, Castle (1993), *apud* Lindsey (1995/99), animador de um ambicioso programa de pesquisa e intervenção sobre desenvolvimento rural nos Estados Unidos, mostra bem que as áreas distantes das regiões metropolitanas que

⁷ William Galston, professor no College Park da Universidade de Maryland, foi um importante assessor do Presidente Bill Clinton para assuntos rurais (*Deputy Assistant to the President for Domestic Policy*).

conseguiram melhor desempenho caracterizam-se pela presença de três erres: *recreation, retirement e residences*.

Na Europa, a associação entre ruralidade e espaços naturais é talvez ainda mais nítida que nos Estados Unidos. A noção de rural “inclui a de natureza, ainda que este termo esteja carregado de significações diferentes segundo os países (...). Esta dimensão é particularmente evidente quando há confusão entre espaço agrícola e espaço rural, mas ela é também subjacente à busca de um certo tipo de *habitat* (a casa, o povoado ‘nos campos’)”, conclui Jollivet (1997, p. 352) em sua coletânea que examina as relações entre rural e meio ambiente em oito países da União Européia. As questões de natureza ambiental são hoje cruciais na reforma da política agrícola comum [ver Abramovay (1994)] e é interessante lembrar que nas negociações que a precederam “(...) o espaço rural tornou-se um argumento, tendo os agricultores franceses descoberto que podiam se prevalecer da condição de seus gestores, usando esta prerrogativa para justificar que o Estado e a União Européia preservassem seus interesses nas negociações com os Estados Unidos” [ver Jollivet (1997, p. 355)].

Esta sensibilidade política dos agricultores é inteiramente confirmada por uma pesquisa recente sobre a opinião dos franceses a respeito de seu meio rural levada adiante por Bertrand Hervieu — hoje um dos mais importantes assessores na formulação da política agrícola do governo socialista — e Jean Viard. Se era de se esperar que 72% dos franceses urbanos considerassem que *o campo é mais uma paisagem que um local de produção*, não deixa de causar espanto que esta seja também a opinião de nada menos que 61% dos que vivem no meio rural.

A preservação do tecido natural em que se apóia a agricultura é uma das mais importantes preocupações das políticas públicas européias nesta área. Um relatório de 1993 encomendado pelo Ministério da Agricultura da Holanda critica a política agrícola comum exatamente por sua timidez em promover a integração entre práticas agrícolas e o desenvolvimento de sistemas produtivos de alto valor natural (*high natural value farming systems*). O estudo mostra que é necessário não apenas minimizar os impactos ambientais das práticas agrícolas dominantes, mas também “(...) tentar apoiar e promover os benefícios ambientais que podem resultar da agricultura como forma de uso do solo. Talvez o mais significativo destes benefícios sejam a criação histórica e a atual manutenção de *habitats* seminaturais e paisagens de alto valor de amenidade e ambiental em vastas áreas da Comunidade” [ver Baldock e Beaufoy (1993, p. 19)]. O meio rural é visto, na Europa, cada vez menos como espaço fundamentalmente produtivo: mas mesmo ali onde ele cumpre funções de oferta agropecuária é sensível a pressão para que estas atividades convivam com valores naturais aos quais é atribuída importância social crescente.⁸

É claro que não está suprimida, nos países desenvolvidos, uma tensão entre o que o trabalho recente do Instituto Nacional de Estatísticas e Estudos Econômicos

⁸ É importante não subestimar, entretanto, o peso das tradições e dos interesses que tornam extremamente lenta a incorporação, por parte da própria política agrícola européia, dos temas de natureza ambiental [ver Abramovay (1999)].

(Insee) e do Instituto Nacional da Pesquisa Agronômica (Inra) — Insee/Inra (1998, p. 7) —, na França, chama de duas lógicas socioeconômicas, que *opõem o espaço produtor e o espaço consumido*. É incerto, diz o estudo, o equilíbrio entre “as funções produtivas clássicas dos campos (agrícolas, silvícolas, industriais) que entretêm o mundo rural em sua lógica de oferta e a das novas funções dos espaços rurais (residenciais, recreativas, ambientais etc.) que contribuem para transformá-los em espaços que se vem consumir”. Mas é cada vez menor a legitimidade dos usos dos espaços rurais que se justificam exclusivamente por suas funções de oferta agrícola ou mesmo industrial.

Uma reação possível diante desta constatação seria enfatizar sua distância com relação ao que ocorre nos países do Hemisfério Sul, que não poderiam dar-se o suposto “luxo” de levar em conta os temas de natureza ambiental em suas estratégias de desenvolvimento rural. Um rápido exame do documento brasileiro sobre “agricultura sustentável” na Agenda 21 põe francamente em dúvida este pressuposto. São cada vez mais frequentes em todo o país as iniciativas voltadas para a preservação dos recursos necessários à continuidade da produção agropecuária. Vão surgindo também, de maneira muito significativa, ações locais que visam à preservação ambiental, independentemente de sua influência imediata sobre a produção agropecuária. São hoje bastante significativas as organizações de consórcios municipais visando à montagem de comitês de bacias hidrográficas e à preservação da qualidade da água [ver Dorigon (1997), Fleischfresser 1999)]. O Estado do Paraná já possui uma lei do ICMS Ecológico (ou Lei dos Royalties Ecológicos, Lei Complementar nº 59, de 1/10/1991, aprovada pela Assembléia Legislativa) que repassa 5% do ICMS a municípios que abrigam em seu território mananciais de abastecimento público de interesse de municípios vizinhos ou unidades de conservação ambiental. Dos 371 municípios paranaenses, 152 deles são atualmente contemplados por esta lei, abrangendo 38 mananciais de abastecimento público e 144 áreas protegidas [ver Instituto Ambiental do Paraná (1998)]. Já no Município de Jataí (Goiás) a prefeitura deu prazo para que proprietários reflorestassem suas áreas. Em outras situações, também em Goiás, está sendo aplicada a obrigação de registro em cartório das áreas de reserva legal que assim não poderão ser subdivididas em caso de venda ou partilha da área.

À medida que a noção de ruralidade incorpora o meio natural como um valor a ser preservado — e não como um obstáculo que o progresso agrícola deve fatalmente remover —, vão ganhando força as políticas e as práticas produtivas voltadas para a exploração sustentável da biodiversidade. O Centro de Pesquisa para a Agricultura de Cerrado (CPAC/Embrapa) possui hoje um ambicioso programa voltado para a valorização dos recursos locais e com base nos conhecimentos das próprias populações dos cerrados [ver Assad e Lopes Assad (1999)]. “O impacto ambiental produzido pelo desmatamento de grandes áreas para a introdução de monoculturas de grãos, por exemplo, tem uma relação de custo-benefício negativa, quando se pensa em desenvolvimento sustentável que leve em conta a manutenção da biodiversidade”, afirma Castro (1997, p. 50), destacando a existência de um banco de germoplasma nos Cerrados até aqui bem pouco conhecido. Que o CPAC possua um fértil programa de pesquisa sobre a valorização sustentável da biodiversidade (e não apenas sobre as modalidades de

extensão pura e simples da fronteira agrícola com base em *commodities* convencionais) é muito expressivo da importância do mundo natural na própria definição de ruralidade nos dias de hoje.

Tem razão, portanto, Ortega (1996, p. 244), da Cepal, ao dizer que, “de fato, o que se está perfilando nas transformações sociais que começam é uma redefinição do rural, no sentido de compreender este espaço da sociedade como a vinculação com os recursos naturais, o manejo dos mesmos e, concretamente, a vinculação da sociedade com a própria natureza.”

A elaboração de indicadores sobre desenvolvimento rural deve incluir a maneira como esta relação entre sociedade e natureza manifesta-se nas diferentes regiões. Seria interessante testar a seguinte hipótese de trabalho: regiões que conseguem encarar o meio ambiente como um trunfo para o desenvolvimento — e não como um limite a ser transposto para o sucesso de empreendimentos econômicos — alcançam formas mais sustentáveis de geração de renda.

3.2 - Relativa Dispersão Populacional

A relativa dispersão populacional é o primeiro ponto destacado na definição recente de Castle (1998, p. 621) em seu importante trabalho sobre a estrutura conceitual para o estudo das localidades rurais. A FAO/SDA (1998, p. 3) também encara as áreas rurais como “as pessoas, a terra e outros recursos localizados em campo aberto e pequenas cidades (*small towns*), fora da influência direta das grandes cidades (*large cities*)”. Na definição européia, “o mundo rural (...) abarca aquelas regiões ou zonas com atividades diversas e, dentro destas regiões, os espaços naturais e cultivados, os povoados aldeias, pequenas cidades e centros regionais assim como as zonas rurais industrializadas”.⁹ Estas definições, como bem lembram Hofferth e Iceland (1998, p. 577), apóiam-se, etimologicamente, na palavra latina *rus*, que significa “espaço aberto”.

No trabalho de Galston e Baehler (1995, p. 3), o segundo aspecto na definição de ruralidade, além da relação com a natureza, é a relação com outros seres humanos “em que os indivíduos e as famílias conhecem-se intimamente, assistem-se em tempos de necessidade e confiam uns nos outros para cooperar na busca de objetivos que não podem ser atingidos por meio de um esforço solitário. A antítese é a imagem da vida urbana como anônima, violentamente competitiva e desprovida do impulso sentido da ajuda mútua”. Não há dúvida de que existe aqui também — da mesma forma que na importância da valorização da natureza — um aspecto fortemente ideológico na associação entre mundo rural e “sociedade de interconhecimento”, como bem o reconhecem os próprios Galston e Baehler. Não é menos verdade, entretanto, que — como mostra Castells (1997, p. 60), falando das “identidades territoriais” no segundo volume de sua trilogia — “as pessoas socializam-se e interagem em seu ambiente local, seja no povoado, na cidade ou no subúrbio, e constroem redes entre seus vizinhos (...). As pessoas resistem ao

⁹ Documento 7957/88 da então Comunidade Econômica Européia (hoje União Européia), publicado pelo Ministério da Agricultura na Espanha com o título “O futuro do mundo rural” [apud Bartolomé (1996, p. 38)].

processo de individualização e atomização sociais e tendem a se agrupar (*cluster*) em organizações de comunidade que, com o passar do tempo, geram um sentimento de *belonging* e, em última análise, em muitos casos, uma identidade comunal (*communal*), cultural”.

Não há qualquer razão de princípio para que estas identidades sejam mais fortes em uma situação espacial que em outra.¹⁰ Na sociedade norte-americana, por exemplo, os sentimentos de coesão social dificilmente passam por uma identidade local: “a cultura americana não atribui prioridade ao lugar, isto é, às comunidades humanas íntimas e permanentes”. Com base nesta constatação, Galston e Baehler (1995 p. 4-5) mostram que “os membros da comunidade podem enfrentar um dilema (*trade-off*) entre os níveis de auto-interesse dos indivíduos e a extensão em que suas comunidades preservam seus padrões característicos de relações sociais. As comunidades devem dar as boas-vindas à rede Wal-Marts, que oferece uma ampla gama de bens a baixos preços, mesmo que sua chegada represente o dobrar dos sinos do pequeno comércio da rua principal?” Ao ressaltar a dificuldade de responder a esta pergunta, Galston e Baehler não estão condenando a imensa mobilidade espacial que caracteriza a sociedade norte-americana, mas afirmam, ainda assim, que uma “mobilidade capaz de solapar os lugares acaba por comprometer suas próprias aspirações”.

A situação francesa é bem diferente, neste sentido.¹¹ A pesquisa de Hervieu e Viard (1996, p. 14-19) mostra que, enquanto, para os franceses, as palavras *progresso*, *trabalho*, *medo* e *solidão* evocam mais as cidades que o campo, os termos *beleza*, *igualdade*, *saúde*, *aposentadoria* e *tranquilidade* associam-se ao meio rural. O mais notável é que a *liberdade*, atributo urbano desde a Idade Média (“o ar das cidades torna as pessoas livres”, segundo um ditado alemão medieval), liga-se, para quase 70% dos franceses, ao campo e apenas para 20% deles às cidades; mesmo em Paris, 56% das pessoas associam a liberdade ao campo [ver Hervieu e Viard (1996, p. 14-19)]. Os franceses consideram também mais humanas as relações entre as pessoas no campo [ver Hervieu e Viard (1996, p. 40)].

É claro que a base para esta visão positiva do meio rural está na imensa mobilidade espacial que autoriza Hervieu e Viard (1996, p. 43) a afirmarem que “não há urbanos ou rurais, há franceses que moram na cidade ou que moram no espaço rural”. Viver no campo não é mais pertencer a um “povoado comunitário (*communauté villageoise*) com tudo o que isso comportava em termos de regras partilhadas, de restrições coletivas, de memória comum e também de fechamento

¹⁰ Hofferth e Iceland (1998, p. 575) contestam a imagem tradicional da sociologia norte-americana, segundo a qual “as relações nas áreas urbanas eram tomadas como impessoais e transitórias (...). A urbanização não resulta necessariamente em perda de conexão e muitos migrantes estabelecem fortes laços em áreas urbanas. Os residentes urbanos têm tantos laços quanto os das pequenas localidades, ainda que a natureza desses laços seja diferente”.

¹¹ Já ao final dos anos 40, Lefebvre (1949/78, p. 20-25) associava esta imensa mobilidade norte-americana ao fato de os sociólogos rurais daquele país “ocuparem-se de uma realidade sem passado e, por assim dizer, sem espessura histórica”. A valorização da localidade é extremamente importante na Europa, onde “o passado se inscreve inclusive nas feridas da pedra”.

na lei do grupo”. Agora existe uma mobilidade cotidiana, um rápido trânsito entre residência, trabalho, lazer, compras que permite o acesso a infra-estruturas e a serviços básicos da vida contemporânea fora do espaço físico dos centros metropolitanos. É o que explica também a fortíssima recusa dos habitantes do interior da França a aceitar um emprego em Paris [ver Hervieu e Viard (1996, p. 54)]. Os deslocamentos diários entre domicílio rural e local de trabalho urbano atingem 2 milhões de trabalhadores nas comunas periurbanas e 750 mil nos espaços predominantemente rurais¹² na França [ver Insee/Inra (1998, p. 7)].

A mobilidade nos Estados Unidos é tal que em 3/4 dos condados não-metropolitanos 35% dos habitantes saem diariamente do local onde moram para trabalhar em outros lugares. Este trânsito diário entre local de residência e de trabalho (*commuting*) não se restringe às áreas metropolitanas: o trabalho de Aldrich, Beale e Kassel (1996, p. 30) mostra que o *commuting* varia de maneira inversamente proporcional ao tamanho dos lugares. No Nordeste dos Estados Unidos, 76,4% da população trabalhavam fora de seu local de residência nos aglomerados não-metropolitanos com menos de mil habitantes. Já naqueles com mais de 10 mil habitantes, a proporção de *out-commuting* cai para 35%. Em virtude desta mobilidade, “aumentar os postos de trabalho numa certa comunidade pode resultar no aumento da procura e obtenção de emprego tanto por parte dos residentes como dos não-residentes nesta comunidade” [ver Aldrich, Beale e Kassel (1996, p. 26)].

Há uma ambigüidade básica na situação das áreas não densamente povoadas nas sociedades contemporâneas. Por um lado, a dispersão populacional representa um sério limite ao aproveitamento das oportunidades de desenvolvimento e não causa surpresa que, tanto nos Estados Unidos, como também entre nós, aí se concentrem os piores indicadores sociais e uma situação demográfica muitas vezes preocupante.¹³ Mas, tanto quanto a relação com a natureza, a dispersão populacional pode representar um valor importante nas sociedades contemporâneas em dois sentidos. Por um lado, pela oposição aos transtornos e à insegurança da vida urbana e metropolitana, um dos fatores que produzem mundialmente um movimento migratório, inclusive de camadas de média e alta rendas e com boa formação educacional, para áreas não densamente povoadas. Por outro lado, nas áreas não densamente povoadas é, com freqüência, menor o sentimento de solidão trazido pelo anonimato da vida metropolitana: sobretudo quando essas áreas podem representar a recuperação e o reforço de relações de proximidade familiar,

¹² Veremos mais adiante a definição de “espaço predominantemente rural” segundo o trabalho recente do Insee/Inra (1998).

¹³ Em trabalho anterior, constatou-se um nítido processo de “envelhecimento” e “masculinização” do meio rural brasileiro [ver Camarano e Abramovay (1999)]. Da mesma maneira, o meio rural norte-americano tem mais crianças e pessoas idosas e menos jovens e adultos de meia-idade que as áreas metropolitanas [ver Hofferth e Iceland (1998, p. 575)]. O envelhecimento da população rural é nítido também na França: “Nos últimos vinte anos, o número de aposentados que moram nas comunas rurais aumentou 60% (...). Um terço dos domicílios rurais é formado por inativos ou aposentados” [Hervieu (1993, p. 40)]. O predomínio dos rapazes sobre as moças exprime-se no fenômeno do celibato masculino agrícola que atinge 18% dos indivíduos, contra apenas 9% no conjunto da população [ver Hervieu (1993, p. 53)].

comunitária e de vizinhança. Que estes valores possam transformar-se em fontes de desenvolvimento e geração de renda vai depender tanto da organização dos habitantes e das instituições rurais, como, sobretudo, do tipo de relação que conseguem estabelecer com as cidades.

3.3 - Relação com as Cidades

A importância e o valor das regiões não densamente povoadas não podem escamotear sua completa dependência com relação às cidades. “O bem-estar econômico das áreas de povoamento mais disperso está ligado e depende da atividade econômica das áreas mais densamente povoadas. Não é uma coincidência que as áreas rurais mais prósperas tenham estreitos laços econômicos com outras partes do mundo e com grandes centros urbanos”, afirma Castle (1987), *apud* Galston e Baehler (1955, p. 15). Corroborando esta proposição geral, Galston e Baehler (1995, p. 9) mostram que embora os anos 80 tenham se caracterizado por aquilo que os norte-americanos chamam de “*rural disadvantage*”, as realidades regionais foram muito variadas em dois sentidos básicos: em primeiro lugar, as informações mostram que as localidades muito pequenas (*small towns*) perderam população e as comunidades de tamanho médio conseguiram manter seus contingentes demográficos.¹⁴ Além disso, e mais importante: entre 1979 e 1988 o emprego nos condados rurais adjacentes a áreas metropolitanas cresceu duas vezes mais que os não adjacentes.

Se não há uma definição unitária do que significa “meio rural”, o mesmo se pode dizer a respeito das “cidades”. Por um lado, as cidades definem-se com relação a suas funções e sua capacidade variável de imprimir dinamismo à vida econômica de uma região.¹⁵ A referência básica neste sentido é a teoria do lugar central de Christaller, Lörsch e outros que procuraram formular modelos para compreender a razão da existência de tamanhos variados de cidades, a natureza de sua relação com seu entorno e a formação de uma rede ou sistema de cidades [ver Ablas (1982)]. Boa parte do trabalho estatístico do Economic Research Service (ERS) do United States Department of Agriculture (USDA) apóia-se na teoria do lugar central [ver Ghelfi e Parker (1997, p. 32)] e procura estabelecer o tipo de relação existente entre diferentes tamanhos de aglomeração populacional.

¹⁴ Para a finalidade deste trabalho, é interessante o tipo de *indicador* que Galston e Baehler usam para chegar a tal conclusão: em Iowa, as 680 pequenas localidades *small towns* com menos de mil habitantes perderam 35% de seu comércio varejista nos anos 80 e sua perda populacional concentrou-se nos segmentos mais jovens. Em média, 72% das pequenas localidades com menos de 2.500 habitantes perderam população. Os dados brasileiros mostram, globalmente, uma perda populacional muito importante nos segmentos inferiores a 20 mil habitantes que representavam 16% da população “urbana” (segundo a terminologia do IBGE) em 1991 e passam a 11% deste total em 1996. Seria importante estudar este movimento em diferentes estados e regiões com a hipótese de que, em muitas áreas formadas por uma densa rede de cidades, as pequenas localidades — desde que providas de infra-estruturas e serviços básicos — dinamizaram-se em muitos casos.

¹⁵ Cidades parasitas e cidades geradoras [ver Hoselitz (1955)], cidades dormentes e cidades industriais [ver Sachs (1996)], cidades de economia passiva e cidades substituidoras de importações [ver Jacobs (1984)] são alguns exemplos de sistematização sobre as funções estruturais das cidades.

Por outro lado, a diferença de “importância” entre as diversas cidades faz com que, em muitos casos, se estabeleçam patamares populacionais ou de densidade econômica como limites para sua definição. Para os norte-americanos, há uma diferença entre *cities* e *towns* que se vai traduzir estatisticamente. No trabalho recente do Insee/Inra, na França, o que definirá um pólo de dominância urbana é uma certa capacidade de geração de empregos. Já para a OCDE, a definição de urbano tomará por base um critério de densidade demográfica regional.

A relação do meio rural com as cidades tem uma dupla natureza: por um lado, as áreas rurais são sempre polarizadas por pequenos ou médios assentamentos onde se concentram alguns serviços e infra-estrutura básica. Estas “aglomerações menos tentaculares” que as cidades propriamente ditas são chamadas, pela pesquisa do Insee/Inra (1998, p. 6), na França, de *pólos rurais*: “eles entretêm uma forte complementaridade com o tecido das pequenas comunas que os cercam”. Nos trabalhos recentes norte-americanos é essencial o estudo das *funções econômicas das “small towns and places”*, localidades distintas das cidades e sobretudo das que são caracterizadas como áreas metropolitanas [ver Aldrich, Beale e Kassel (1996), Gibbs e Bernat Jr. (1997) e Ghelfi e Parker (1997)]. É neste sentido também que para a OCDE *existem cidades nas regiões rurais*.

Por outro lado, é fundamental o estudo da relação entre estas regiões rurais com os centros metropolitanos de que dependem mais ou menos diretamente.

Na Seção 4 serão expostos resultados recentes de trabalhos do ERS/USDA para os Estados Unidos, do Insee/Inra para a França e da OCDE para os seus países membros. O objetivo não é fornecer um panorama completo das definições de rural, mas apresentar três interessantes métodos de definição que procuram compreender a ruralidade pela importância das áreas não densamente povoadas e pelo tipo de relação que elas mantêm com as cidades. O fundamental, como será visto a seguir, é que cada um destes trabalhos corresponde ao esforço de integrar organicamente cidade e campo sem eliminar as particularidades da organização social, econômica e territorial das áreas não densamente povoadas.

4 - ESTADOS UNIDOS, FRANÇA E OCDE

A agricultura representa uma parcela cada vez menor da ocupação e da geração de renda nos países capitalistas centrais. O emprego agrícola está em declínio não somente em termos relativos, mas também absolutos. Nos Estados Unidos, apenas 10% do pessoal ocupado no meio rural vivem da agricultura [ver Castle (1998, p. 621)]. Mesmo nos condados de base fundamentalmente agrícola, menos de 35% do emprego dependem da agricultura e da agroindústria. Em 1991, nos Estados Unidos, havia 1,6 milhão de domicílios agrícolas e 23 milhões de domicílios rurais não-agrícolas. Em outras palavras, *93% dos domicílios rurais norte-americanos não são unidades de produção agropecuária*. Então, em que trabalham as pessoas que aí vivem? Trabalham para o governo, na indústria, na construção e mineração, em finanças, no comércio e em outros serviços. O importante, como mostra Lindsey (1995/99, p. 2), é que, enquanto declinavam os agricultores, os residentes rurais de pequenas localidades mantiveram sua

proporção no total de habitantes. Em outras palavras, apesar do declínio da agricultura o tecido social do meio rural mantém-se vivo e sua trama é enriquecida pelo desenvolvimento de novas atividades.

Os dados franceses são muito próximos: 90% dos domicílios em espaço de predominância rural não contam com nenhum trabalhador agrícola [Insee/Inra (1998, p. 6)]. Na OCDE, o emprego agrícola corresponde a uma fração reduzida do total da atividade: varia de 2,4% do total na Grã-Bretanha a um máximo de 11,6% na República Tcheca.¹⁶ Em todos os países, o emprego agrícola sofreu nítida queda durante os anos 80 [ver OCDE (1996, p. 119-120)]. Mesmo nas regiões essencialmente rurais, o emprego industrial é nitidamente superior ao agrícola [ver OCDE (1996, p. 49)].

Não basta, entretanto, constatar o crescimento das atividades não-agrícolas no meio rural. Por mais importante que seja o último relatório da FAO (1998), constatando o peso cada vez maior das atividades não-agrícolas no meio rural de todo o mundo, é difícil concordar com a existência de um *setor rural não-agrícola*.¹⁷ A qualidade deste último relatório da FAO contrasta nitidamente com a permanência de uma abordagem setorial (o setor não-agrícola) e não-espacial ou territorial do desenvolvimento. E é exatamente neste sentido que as contribuições norte-americana, francesa e a da OCDE são úteis para a elaboração de novos instrumentos estatísticos no estudo das relações rural-urbanas.

4.1 - ERS/USDA: O *Continuum* Rural-Urbano

A noção de *continuum* rural-urbano rompe com uma das mais caras tradições da sociologia norte-americana: a que enfatizava o valor da pequena comunidade. Inspirados claramente nos trabalhos de Ferdinand Tönnies e na oposição emblemática entre *gemeinschaft* e *gesellschaft*, Sorokin (1928) postula que a tarefa da sociologia rural era “descrever os traços relativamente constantes e universais ou as relações do mundo social rural como distintas do universo não-rural ou urbano”. Readfield (1956/60) é ainda mais explícito neste sentido em seu clássico “A pequena comunidade” quando opõe sociedade *folk* a sociedade urbana.

Foi durante os anos 60 que esta maneira de ver o mundo rural entrou em crise e que Pahl (1966) elaborou a idéia de um *continuum* rural-urbano, baseado no pressuposto de que “qualquer tentativa de ligar padrões particulares de relações sociais a um meio geográfico específico é um exercício particularmente infrutífero”.

O *continuum* rural-urbano significa que não existem diferenças fundamentais nos modos de vida, na organização social e na cultura, determinadas por sua vinculação espacial. Ao mesmo tempo, entretanto, a crítica à visão “comunitarista” do meio rural, própria da sociologia norte-americana até o final

¹⁶ Irlanda com 13,9% e Grécia com 22,2% são nítidas exceções às quais virá agora acrescentar-se o caso do México recentemente incorporado à OCDE.

¹⁷ Este relatório não se confunde com o excelente texto usado pela FAO/SDA (1998).

dos anos 50, não suprimiu o estudo das particularidades das áreas não densamente povoadas.

O peso cada vez menor da agricultura na ocupação produtiva é uma das razões pelas quais as mais importantes estatísticas norte-americanas estipulam a separação entre *áreas metropolitanas e não-metropolitanas*, muito mais que entre *urbanas e rurais*. Mais que isso: o destino das próprias áreas rurais está diretamente ligado ao tipo de região a que se ligam.

A definição da ruralidade nos Estados Unidos¹⁸ traduz uma dupla preocupação. Por um lado, as áreas rurais são aquelas cuja aglomeração populacional limita-se a 2.500 habitantes, seja em localidades, seja em “território aberto” (*open territory*). O mais importante nesta definição, por outro lado, é a existência de códigos do *continuum* rural-urbano (*rural-urban continuum codes*) e de códigos de influência urbana (*urban influence codes*): trata-se de uma classificação para todos os condados norte-americanos que os descreve pelo grau de urbanização e de proximidade de uma área metropolitana. Existem quatro modalidades de condados metropolitanos (definidas por patamares populacionais acima de 50 mil habitantes) e seis modalidades de condados não-metropolitanos (abaixo de 50 mil habitantes). Destas últimas, duas são rurais e dividem-se entre adjacentes a uma área metropolitana e não-adjacentes a uma área metropolitana, como se vê pela Tabela 1.

Tabela 1

Crítérios para a Classificação dos Condados Norte-Americanos segundo o *Rural-Urban Continuum Code*

Condados metropolitanos	
0	Condados centrais de áreas metropolitanas
1	Condados periféricos (<i>fringe counties</i>) às áreas metropolitanas com mais de um milhão de habitantes
2	Condados em áreas metropolitanas com mais de 250 mil e menos de um milhão de habitantes
3	Condados em áreas metropolitanas com menos de 250 mil habitantes (o limite inferior são 50 mil habitantes)
Condados não-metropolitanos	
4	População urbana superior a 20 mil habitantes ou mais, adjacente a uma área metropolitana
5	População urbana superior a 20 mil habitantes ou mais, não-adjacente a uma área metropolitana
6	População urbana entre 2.500 e 19.999 habitantes, adjacente a uma área metropolitana
7	População urbana entre 2.500 e 19.999 habitantes, não-adjacente a áreas metropolitanas
8	Completamente rural (menos de 2.500 pessoas), adjacente a uma área metropolitana
9	Completamente rural (menos de 2.500 pessoas), não-adjacente a uma área metropolitana

Fonte: <http://www.econ.ag.gov/briefing/rural/data/code93.txt>

¹⁸ Consulta na Internet em 10/05/1999.

A aplicação destes critérios fornece um resultado bem diferente do que costumeiramente se imagina quanto às dimensões do meio rural nos Estados Unidos: segundo os dados do Censo de 1990, *nada menos que 1/4 da população norte-americana vivia em áreas rurais* (ver Tabela 2). O mais interessante é a divisão estabelecida entre a população rural metropolitana e a não-metropolitana: dos 61,7 milhões de norte-americanos residindo em espaços rurais, quase metade vivia em áreas sob a influência direta de condados metropolitanos. A Tabela 2 mostra que a maior parte dos residentes não-metropolitanos nos Estados Unidos (50,9 milhões de habitantes) morava em áreas rurais (32,4 milhões de habitantes), seja em campo aberto, seja em aglomerações de no máximo 2.500 pessoas.

Tabela 2

Comparação de Padrões de Residência Rural-Urbanos e Metropolitanos e Não-Metropolitanos

Condado de residência	Rural		Urbano		Total	
	Número	Parcela dos residentes em condados metropolitanos e não-metropolitanos	Número	Parcela dos residentes em condados metropolitanos e não-metropolitanos	Número	Parcela dos residentes em condados metropolitanos e não-metropolitanos
Não-metropolitano	32.366.006	52,5	18.531.896	9,9	50.897.902	20,5
Metropolitano	29.292.324	47,5	168.519.647	90,1	197.811.971	79,5
Total	61.658.330	NA	187.051.543	NA	248709.873	NA
Parcela dos residentes metropolitanos e não-metropolitanos vivendo em áreas rurais e urbanas						
Não-metropolitano	63,6	NA	36,4	NA	NA	NA
Metropolitano	14,8	NA	85,2	NA	NA	NA
Total	24,8	NA	75,2	NA	NA	NA

Fonte: Calculado pelo ERS/USDA com base no Censo Demográfico de 1990.

O trabalho recente de Ghelfi e Parker (1997), pesquisadores do ERS/USDA, aprofunda esta classificação e procura compreender as dinâmicas espaciais com base em dois critérios: o tamanho da aglomeração populacional de cada condado e a maneira como se liga a centros mais dinâmicos. O estudo divide então as áreas metropolitanas em “grandes” (mais de um milhão de habitantes) e “pequenas” (com menos de um milhão de habitantes). Por sua vez, as áreas não-metropolitanas são divididas em três: adjacentes a uma grande área metropolitana, adjacentes a uma pequena área metropolitana e não-adjacentes a uma área metropolitana. Uma outra subdivisão é aplicada às áreas não-metropolitanas adjacentes (seja a uma grande, seja a uma pequena área metropolitana) pelo tamanho de suas “cidades”:¹⁹ as que contêm uma cidade com mais de 10 mil habitantes e as que não têm uma aglomeração desta magnitude. Enfim, as áreas metropolitanas não-adjacentes são divididas pelo tamanho de sua localidade

¹⁹ Ghelfi e Parker (1997, p. 32) escrevem, com razão, “cidades” entre aspas.

central: mais de 10 mil habitantes, de 2.500 a 9.999 habitantes e as totalmente rurais, reunindo no máximo 2.500 habitantes num só sítio. Os resultados desta classificação estão na Tabela 3.

Tabela 3

Condados Norte-Americanos segundo Tamanho da População e Variações em sua Influência Urbana

Condados	Metropolitanos		Não-metropolitanos						
			Adjacentes a metropolitanas grandes		Adjacentes a metropolitanas pequenas		Não-adjacentes		
	Grandes	Pequenos	Com cidade	Sem cidade	Com cidade	Sem cidade	Com cidade	Com town	Totalmente rural
3.141	311	525	63	123	188	627	234	555	515

Fonte: Ghelfi e Parker, com base no Urban Influence Code do ERS/USDA.

Nota:

Metropolitana grande = mais de 1 milhão de habitantes.

Metropolitana pequena = entre 50 mil e 999 mil habitantes.

Adjacente = contígua a uma área metropolitana e ao menos 2% da população do condado trabalhando na área central da metrópole.

Com cidade = núcleo urbano acima de 10 mil habitantes.

Sem cidade = núcleo urbano abaixo de 10 mil habitantes.

Com town = aglomerado populacional entre 2.500 e 9.999 habitantes.

Totalmente rural = aglomerado populacional inferior a 2.500 habitantes.

Feita esta subdivisão, Ghelfi e Parker (1997) estudam a evolução espacial das principais variáveis socioeconômicas entre 1980 e 1995. Vale a pena expor, rapidamente, alguns de seus resultados:

- Se, durante a década de 80, o maior crescimento populacional esteve nas grandes regiões metropolitanas, na década de 90 foram as “áreas não-metropolitanas adjacentes sem cidades” as que mais tiveram aumento populacional. Contrariamente ao que ocorreu nos anos 80, as áreas não-metropolitanas, não-adjacentes, ganham população: as com cidades crescem mais que as de pequenas aglomerações, que, por sua vez, superam as totalmente rurais. Mas mesmo estas têm aumento em seu número de habitantes durante os primeiros cinco anos da década de 90.
- Durante os anos 80, o crescimento do emprego nos Estados Unidos foi sobretudo metropolitano. Já nos anos 90 são as “áreas não-metropolitanas adjacentes com e sem cidades” as que lideram a criação de empregos. As áreas não-adjacentes com cidades têm uma taxa de criação de empregos superior à dos centros metropolitanos. Cresceu também, relativamente aos anos 80, a criação de empregos nas áreas não-adjacentes com pequenas localidades e nas exclusivamente rurais.

- Nas áreas metropolitanas reside a maior proporção de diplomados do ensino superior: se em 1980 18,9% dos habitantes acima de 25 anos das grandes metrópoles tinham curso universitário, esta proporção passa, em 1990, a 24%. Nas áreas não-metropolitanas, por exemplo, é em regiões não-adjacentes e com cidades que se concentra o maior contingente de universitários em 1990 (16,2% dos acima de 25 anos). A diferença, neste plano, das áreas totalmente rurais com relação a outras não-metropolitanas é pequena.
- Há uma clara desvantagem de todos os condados não-metropolitanos sem cidades na oferta de oportunidades educacionais a seus habitantes.
- Em todas as variáveis examinadas referentes às áreas não-metropolitanas e não-adjacentes o desempenho é inversamente proporcional à distância de uma cidade: as áreas exclusivamente rurais estão em situação pior que as pequenas localidades (*towns*) que são superadas largamente pelas áreas não-adjacentes com cidades.

Esta classificação espacial permitiu ao ESR/USDA levar adiante um importante programa de trabalho sobre o comportamento da indústria no meio rural, constatando, por exemplo, que os agrupamentos industriais rurais (*clusters*) têm permitido uma significativa elevação de renda a seus participantes [ver Gibbs e Bernat Jr. (1997)].

O importante aqui é destacar a tentativa de traduzir numericamente a proposição de que as oportunidades das áreas não-densamente povoadas dependem de seu tamanho e do “acesso a economias maiores — centros de informação, comunicação, comércio e finanças — que oferecem o canal por onde as menores economias conectam-se aos mercados nacionais e internacionais [ver Ghelfi e Parker (1997, p. 32)]. Este é um exemplo de como o meio rural pode ser concebido, ao mesmo tempo, em sua especificidade e em sua relação com as cidades. Vejamos de que maneira a pesquisa do Insee/Inra enfrenta este desafio.

4.2 - Insee/Inra: O Campo e suas Cidades

O limite de 2 mil habitantes como patamar de separação entre urbanos e rurais foi estabelecido em 1856 na França. Em 1954, o Insee utiliza este mesmo limite para separar o urbano (com seu tecido cerrado de habitações contíguas) e o rural (o resto). Esta definição morfológica logo mostrou-se inadequada em virtude da própria mobilidade da população: “nascia o espaço periurbano, com suas comunas de aparência rural que tomavam ares de urbanidade pelo modo de vida de seus novos habitantes” [ver Le Jeannic e Piguet (1998, p. 11)].

Para dar conta desta nova realidade, o Insee criou, durante os anos 60, a noção de zonas de povoamento industrial ou urbano (ZPIU). Segundo a proporção de trabalhadores ocupados em comunas diferentes de seus locais de residência e a parcela dos domicílios dependentes diretamente da agricultura, distinguiram-se, entre as comunas rurais, as que se encontravam sob a influência das cidades (rural em ZPIU) e as que pertenciam ao rural profundo (rural fora das ZPIU). O declínio

da agricultura e o aumento da mobilidade da população fizeram com que as unidades urbanas ou situadas em ZPIU aumentassem de 9 mil em 1962 para 28.500 em 1990, abrangendo nada menos que 96% da população francesa, o que permitiu a um geógrafo aplaudir o movimento e proclamar a palavra de ordem: “ousar o deserto”.

Mas para quem não partilhava deste tipo de fundamentalismo é claro que esta generalizada urbanização borrava as fronteiras capazes de permitir a compreensão de importantes dinâmicas territoriais. Note-se que por um critério estritamente demográfico (tamanho dos aglomerados populacionais) as comunas convencionalmente chamadas de rurais (com menos de 2 mil habitantes e não-contíguas a uma metrópole) reuniam nada menos que 26% da população francesa em 1990, num total de 14,7 milhões de pessoas. Apesar da importância desta definição — que mostra por si só o peso das populações vivendo em áreas não densamente povoadas — ela deixa na sombra as imensas diferenças entre os vários tipos de áreas rurais.

É assim que, em 1996, o Insee propôs um novo recorte, o zoneamento em áreas urbanas (ZAU). Esta definição estabelece as seguintes categorias:

- Os *pólos urbanos* são aqueles que oferecem ao menos 5 mil empregos, ou seja, possuem uma população mínima entre 8 mil e 10 mil habitantes.²⁰
- A *coroa periurbana* é formada por um conjunto de comunas das quais uma elevada proporção da população ativa (ao menos 40% do total) trabalha nos pólos urbanos ou nas comunas periurbanas sob influência destes pólos.
- Juntos, os pólos urbanos e as comunas periurbanas compõem o que o Insee/Inra chama de *espaço de predominância urbana*, no qual vivem 76% da população francesa, em 13.300 comunas.

Espaços urbanos e unidades urbanas não são termos sinônimos. É claro que as grandes cidades são pólos urbanos. Mas há outras cidades, menores, tanto nos espaços periurbanos como no espaço de predominância rural. Da mesma forma que na classificação norte-americana, o estudo do Insee/Inra mostra a existência de áreas rurais inteiramente sob a influência das grandes cidades: é o que os franceses chamam de rural periurbano. Além disso, as pequenas aglomerações pertencentes a espaços predominantemente rurais podem desempenhar um papel importante, o de *bourg rural*: “entre as inúmeras outras comunas do espaço predominantemente rural, algumas dão provas de um dinamismo gerado pela proximidade e a influência, ainda que moderada, mas não-desprezível, de uma cidade, enquanto outras conhecem apenas o isolamento e o declínio” [ver Le Jeannic e Piguet (1998, p. 13)].

²⁰ É interessante observar a semelhança com relação ao corte norte-americano que separa *cities* e *towns*.

Esta constatação leva a um refinamento na definição dos espaços predominantemente rurais, que vão dividir-se então em quatro categorias:

- O *rural sob fraca influência urbana* situa-se, como numa auréola, em torno dos espaços predominantemente urbanos e constitui-se de comunas das quais ao menos 20% dos ativos vão trabalhar num centro urbano;
- Os *pólos rurais* são pequenas unidades urbanas que oferecem entre 2 mil e 5 mil empregos e possuem mais postos de trabalho do que população residente: são, portanto, locais de atração e desempenham um papel estruturador no espaço circundante.
- A *periferia dos pólos rurais* constitui-se das comunas onde ao menos 20% da população ativa trabalham diariamente nos pólos rurais.
- O *rural isolado*, enfim, tem um certo peso, uma vez que representa 10% da população francesa e 1/3 do território.

Da mesma forma que nos Estados Unidos, este tipo de classificação propicia uma visão bem mais precisa das dinâmicas territoriais que a contida na oposição cidade/campo. As *comunas rurais periurbanas*, por exemplo, vêm conhecendo um crescimento demográfico notável que muitos não hesitam em batizar de “renascimento rural” [ver Kayser (1991)]. Percebeu-se também que os *pólos* desempenham um papel decisivo na manutenção do tecido rural que os cerca e ajudam a manter atividades e população nas áreas não-densamente povoadas [ver Détang-Dessendre e Hilal (1998, p. 27)]. Um dos fatores importantes na dinamização dos espaços predominantemente rurais está no fato de que a população das *comunas periurbanas* vem-se abastecendo cada vez mais nas propriedades agrícolas. O aumento na quantidade de residências secundárias rurais mostra claramente a preferência crescente da população urbana por atrativos naturais. Se durante a semana são os rurais que vão às cidades, o fluxo inverte-se nos fins de semana. No espaço predominantemente rural a proporção de domicílios em situação de pobreza é de 10% do total, contra 7% no espaço predominantemente urbano e, assim como nos Estados Unidos, existe uma gradação na geração de renda rural, segundo o tipo de organização do território: a renda é menor no *rural isolado*, cresce um pouco no *rural sob fraca influência urbana* e bem mais nos *pólos rurais e em sua periferia*. Em 1990, a renda média dos *pólos rurais e sua periferia* ultrapassa o nível atingido pelos habitantes das comunas periurbanas.

Estes são apenas alguns resultados de um trabalho que procura romper com a dicotomia entre cidade e campo, sem, entretanto, apagar a especificidade das áreas rurais. Vejamos agora de que maneira a OCDE responde a esta mesma preocupação.

4.3 - OCDE: Uma Nova Trama Territorial

A dimensão territorial do desenvolvimento vem despertando cada vez mais o interesse dos cientistas sociais. Na OCDE²¹ foi criada, no início dos anos 90, uma divisão de desenvolvimento territorial cujo primeiro trabalho consistiu numa *nova delimitação* das fronteiras entre rural e urbano e na elaboração de *indicadores* que permitam compreender as disparidades entre diferentes situações territoriais [OCDE (1994)]. A idéia central é que o território, mais que simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais, dos custos de transportes e de comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico. A economia tem prestado bastante atenção aos aspectos temporais (ciclos econômicos) e setoriais (complexos agroindustriais, por exemplo) do desenvolvimento, mas é recente o interesse por sua dimensão territorial ou espacial [ver Von Meyer (1998)].

Vem da Itália o programa de pesquisa mais influente com relação à dimensão territorial do desenvolvimento. Com efeito, já no final dos anos 70 economistas italianos chamam a atenção para a noção marshalliana de distrito industrial e discutem a competitividade das empresas e os processos de inovação à luz de conceitos como *redes*, *meios inovadores* e *efeitos de proximidades* [ver Pecqueur (1995, p. 2)]. Arnaldo Bagnasco e Carlo Triglia publicam em 1988 um estudo cujo título diz muito sobre a ambição deste programa: “A construção social do mercado: o desafio da terceira Itália.” Os mercados — o mesmo se aplica aos territórios — não são entidades dadas, de uma vez por todas, por qualquer tipo de mão mágica ou de dotação natural. Eles são o resultado de formas específicas de interação social, da capacidade dos indivíduos, das empresas e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, capazes de valorizar seus conhecimentos, suas tradições e a confiança que foram capazes, historicamente, de construir [Abramovay (1999)].

Os trabalhos da OCDE vêm permitindo mostrar que “o sucesso das regiões rurais dinâmicas não se deve à existência de uma composição setorial favorável. O bom desempenho na criação de empregos resulta de uma dinâmica territorial específica que não está ainda bem compreendida, mas que comporta provavelmente aspectos como a identidade regional, um clima favorável ao espírito de empreendimento, a existência de redes públicas e privadas ou a atração do ambiente cultural e nacional” [OCDE (1996, p. 10)]. É claro que nem todos estes atributos podem traduzir-se em parâmetros quantitativos. Mas vale a pena conhecer a maneira como a OCDE criou a base para a definição da ruralidade nos países que a compõem.

²¹ Schneider e Navarro (1998) fazem uma interessante apresentação do trabalho da OCDE quanto à questão da pluriatividade.

O objetivo da OCDE, ao propor uma nova organização das informações de base sobre as fronteiras entre o rural e o urbano, é estudar a dimensão territorial do desenvolvimento e as conseqüências territoriais das políticas públicas.

A principal característica da proposta da OCDE é que ela cobre todo o território dos países estudados e não apenas suas áreas rurais. Ela o faz estabelecendo, em primeiro lugar, dois níveis hierárquicos de organização dos dados:

a) No *nível local*, o que a OCDE (1994) chama de “trama territorial” é constituído por “pequenas unidades administrativas ou estatísticas elementares” que serão urbanas ou rurais em função de sua densidade demográfica. Este nível local não pode ser tão pequeno como, por exemplo, o dos distritos censitários, nem tão grande como o de um Estado da Federação brasileira. No caso espanhol foram escolhidos os *municipios*, no caso norte-americano, os *counties*, no francês os *cantons* e assim por diante (ver Tabela 4). O importante é que, em cada caso, o que define o caráter rural ou urbano da unidade geográfica de base é sua densidade. E isso será aplicado tanto à soma da área da aglomeração existente na unidade como à superfície de campo aberto. Mesmo que o pequeno núcleo urbano tenha densidade superior a 150 hab./km², a unidade será rural se ela possuir uma área de entorno pouco habitada chegando a um resultado líquido inferior ao patamar estabelecido.

O critério de densidade demográfica apresenta, segundo a OCDE, três vantagens básicas:

- Trata-se de uma noção de fácil operacionalização e compreensão.
- Sejam quais forem suas características, as áreas rurais serão sempre menos densamente povoadas que as urbanas.
- O critério de densidade demográfica é neutro e não remete a uma visão predeterminada do que são os problemas e as possibilidades do meio rural: ela não induz à assimilação automática entre ruralidade e pobreza ou despovoamento, por exemplo.

b) No *nível regional*, a trama é menos detalhada. As unidades geográficas são constituídas de unidades administrativas ou de zonas funcionais mais vastas como as províncias. “Neste nível, a análise enfatiza as relações funcionais e o contexto mais amplo no qual se inscreve o desenvolvimento rural. Assim, pode-se caracterizar as regiões como sendo *mais ou menos rurais*” [OCDE (1994)]. No nosso caso, o primeiro nível (local) seria constituído por municípios e o segundo por microrregiões geográficas.

Para que se tenha uma idéia do que esta divisão representa na OCDE são expostos os dados da Tabela 4.

O território dos 24 países da OCDE foi dividido em mais de 50 mil comunidades locais e mais de 2 mil regiões. O nível local pode corresponder a uma população que vai, em média, de 1.018 (Irlanda) a 146.529 habitantes (Alemanha). Na

Tabela 4

OCDE: Unidades Territoriais de Base para a Coleta dos Dados de Definição de Áreas Rurais

País	Nível local	Nº	Nível regional	Nº
Alemanha	<i>Kreise</i>	543	<i>Regierungsbezirke</i>	47
Austrália	<i>Statist. Local Areas</i>	1.348	<i>Statistical Division</i>	58
Áustria	<i>Gemeinden</i>	2.301	<i>Regionen</i>	77
Bélgica	<i>Communes</i>	589	<i>Provinces</i>	9(+2)
Canadá	<i>Cons. Cens Sub-Div.</i>	2.682	<i>Census Division</i>	266
Dinamarca	<i>Kommuner</i>	276	<i>Aemter</i>	15
Espanha	<i>Municipios</i>	8.066	<i>Prov. + Ceuta y Melill</i>	52
Estados Unidos	<i>Counties</i>	3.097	<i>Commuting Zones</i>	765
Finlândia	<i>Communes</i>	461	<i>Small Econ. Regs.</i>	82
França	<i>Cantons</i>	3.647	<i>Départements</i>	96
Grécia	<i>Demoi</i>	5.939	<i>Regiões de Desenv.</i>	13
Irlanda	<i>DED/Wards</i>	3.440	<i>Planning Regions</i>	9
Islândia	<i>Sveitarfélog</i>	201	<i>Kjordaemi</i>	8
Itália	<i>Comui</i>	8.097	<i>Provincia</i>	95
Japão	Municipalidades ^a	3.245	Prefeituras ^a	47
Luxemburgo	<i>Communes</i>	118	País	1
Noruega	<i>Communes</i>	439	<i>Counties</i>	19
Nova Zelândia	<i>Area units</i>	1.674	<i>Regions</i>	14
Holanda	<i>Gemeenten</i>	702	<i>Provincies</i>	12
Portugal	<i>Concelhos</i>	305	Grupos de <i>Concelhos</i>	30
Reino Unido	<i>Districts</i>	485	<i>Counts/Loc. Reg.</i>	65
Suécia	<i>Forsamlingar</i>	2.587	<i>Lan</i>	24
Suíça	<i>Communes</i>	2.915	<i>Rég. Mobilité Spaciale</i>	106
Turquia	<i>Districts</i>	897	<i>Provinces</i>	

Fonte: OCDE (1994).

^a Termo traduzido do francês para o português: não corresponde necessariamente ao significado administrativo brasileiro.

esmagadora maioria dos países, o nível local tem menos de 20 mil habitantes. É somente na Alemanha, nos Estados Unidos (81.215), no Japão (38.071) no Reino Unido (118.373) e na Turquia que este nível local ultrapassa os 20 mil habitantes.

O limite de densidade escolhido para a definição das áreas rurais foi de 150 hab./km². No Japão, este limite foi definido em 500 hab./km². É interessante observar que a colocação do limite em 100 hab./km² e 200 hab./km² não alterou de maneira significativa os resultados obtidos, segundo o estudo da OCDE.

Com base nestes limites, foi definida uma tipologia com três categorias de regiões:

- *essencialmente rurais*: são aquelas em que *mais de 50%* da população regional habitam em unidades de base rurais;

- *relativamente rurais*: são aquelas em que entre 15% e 50% da população regional habitam em unidades de base rurais; e
- *essencialmente urbanizadas*: são aquelas em que menos de 15% da população regional habitam em unidades de base rurais.

Como critério secundário de classificação, foram também definidas como *essencialmente urbanizadas* as regiões que possuem cidades com mais de 500 mil habitantes e *relativamente rurais* aquelas com cidades de mais de 200 mil.

A Tabela 5 apresenta os resultados desta tipologia para os países da OCDE.

Tabela 5

**Tipologia das Regiões da OCDE segundo seu Grau de Ruralidade:
Participação Relativa da População e da Superfície nos Totais Nacionais**

País	População			Superfície		
	ER	RR	EU	ER	RR	EU
Alemanha	8	26	66	19	39	42
Austrália	23	22	55	92	8	0
Áustria	40	39	22	71	28	1
Bélgica	2	17	81	15	28	57
Canadá	33	23	44	95	4	1
Dinamarca	39	38	23	68	31	1
Espanha	19	46	35	55	39	6
Estados Unidos	36	34	30	85	10	5
Finlândia	47	32	21	83	16	1
França	30	41	29	61	34	5
Grécia	47	18	35	81	16	3
Holanda	-	15	85	-	34	66
Irlanda	62	-	38	91	-	9
Islândia	35	8	57	75	24	1
Itália	9	44	47	26	54	20
Japão	23	34	43	59	33	8
Luxemburgo	-	100	-	-	100	-
Noruega	51	38	11	84	16	0
Nova Zelândia	-	61	39	-	95	5
Portugal	35	24	41	81	13	6
Reino Unido	15	17	68	52	22	26
Suécia	49	32	19	88	10	2
Suíça	14	25	61	54	29	17
Turquia	58	30	12	82	17	1

Fonte: OCDE (1994).

Obs.: Comunidades rurais: unidades locais com uma densidade populacional inferior a 150 hab/km² (500 hab/km no caso do Japão).

ER = essencialmente rurais: regiões onde mais de 50% da população vivem em unidades rurais.

RR = relativamente rurais: regiões onde entre 15% e 50% da população vivem em unidades rurais.

EU = essencialmente urbanas: regiões onde menos de 15% da população vivem em unidades rurais.

Alguns resultados do trabalho da OCDE vão exatamente na mesma direção do que foi alcançado pelo ERS/USDA e pela pesquisa do Insee/Inra. No caso da Alemanha, por exemplo, a OCDE mostra que as *idades localizadas em áreas essencialmente rurais* tiveram um crescimento demográfico muito maior que as cidades localizadas nas áreas relativamente rurais e superior também ao das cidades de regiões essencialmente urbanizadas. Ora, este crescimento está relacionado menos com o atributo genérico de “comunidade urbana” do que com o fato de serem cidades em meio rural [ver OCDE (1994)]. Em outras palavras, ao definir uma região como essencialmente rural não se pode ignorar o dinamismo que lhe é impresso tanto com as grandes cidades com que se relaciona, quanto com o núcleo urbano imediato em torno do qual se organiza. Quanto ao emprego, a OCDE constata no estudo de 1996 que as áreas essencial e relativamente rurais foram mais criadoras de empregos que as urbanas na Bélgica, na Alemanha (sem contar a antiga RDA) e na Grã-Bretanha, o contrário acontecendo com o Canadá e a França, durante os anos 80. O estudo mostra que é nos países de menor ruralidade (Alemanha — sem a antiga RDA —, Grã-Bretanha e Suíça) que o meio rural vem ganhando maior importância demográfica e econômica. Já nos países onde o meio rural tem maior importância (Áustria, Finlândia, Noruega e Estados Unidos) as comunidades rurais das regiões essencialmente rurais assistem a um declínio na população e no nível de emprego. Ao mesmo tempo, as comunidades rurais das regiões essencialmente urbanas e relativamente rurais ganham importância, o que é corroborado pelos dados do ERS/USDA, quanto aos Estados Unidos.

5 - CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

O que fazer diante da constatação — mais ou menos generalizada em todo o mundo — de que, globalmente, as áreas rurais concentram os piores indicadores de desenvolvimento? Uma resposta possível a esta pergunta é simples: nada. A própria mobilidade crescente da população permitiria, sob esta ótica, que as diferenças inter-regionais de renda fossem suprimidas por movimentos migratórios. De certa forma, o processo de envelhecimento da população rural reflete exatamente este movimento espontâneo. Mas ele é, sem dúvida, insuficiente. A magnitude da população rural — não só no Brasil, mas também nos países desenvolvidos — justifica que a noção de desenvolvimento procure encontrar aí uma aplicação específica. Não só pelas dificuldades crescentes das grandes regiões metropolitanas em criar novas oportunidades de trabalho e integração, mas sobretudo pelo que o próprio meio rural tem a oferecer para a sociedade. A noção de desenvolvimento rural é certamente normativa, mas sua utopia apóia-se em um potencial que a sociedade pouco conhece e, conseqüentemente, pouco valoriza. A idéia de que a emancipação das populações rurais passa pela intensificação dos processos migratórios não é apenas perversa, mas corresponde à subestimação do valor da própria ruralidade para as sociedades contemporâneas.

A ruralidade não é uma etapa do desenvolvimento social a ser superada com o avanço do progresso e da urbanização. Ela é e será cada vez mais um *valor* para as sociedades contemporâneas. É em torno deste valor — e não somente de suas

atividades econômicas setoriais — que se procuraram aqui as características mais gerais do meio rural: relação com a natureza, regiões não densamente povoadas e inserção em dinâmicas urbanas. A importância entre nós da agricultura não deve impedir uma definição territorial do desenvolvimento e do meio rural. Esta definição não é útil apenas para as áreas mais desenvolvidas do país, ela pode revelar dimensões inéditas das relações cidade-campo e sobretudo mostrar dinâmicas regionais em que as pequenas aglomerações urbanas dependem de seu entorno disperso para estabelecer contatos com a economia nacional e global, seja por meio da agricultura, seja por outras atividades.

É claro que os indicadores estatísticos não são capazes de exprimir todos os aspectos desta dinâmica e muitas vezes deixam na sombra o mais importante que são as instituições, a capacidade localizada de tomar iniciativas conjuntas, em suma, os elementos que compõem o *capital social do desenvolvimento dos territórios* [ver Abramovay (1999)]. O essencial, porém, mesmo sob o ângulo quantitativo, é que se abandone a identificação automática entre rural e áreas destinadas ao esvaziamento social, cultural e demográfico. O importante não é apenas saber se um distrito censitário é rural ou urbano, mas qual é a dinâmica de uma certa região, sem que sua aglomeração urbana seja isolada de seu entorno.

Para isso foram examinados aqui tanto os limites das definições convencionais, como três recentes tentativas, vindas dos Estados Unidos, da França e da OCDE, de repensar o meio rural. Suas categorias analíticas são bem diferentes entre si, mas sua preocupação de base é muito próxima e pode ser resumida em cinco pontos:

- a) Nos três casos, o importante é a definição espacial e não setorial de ruralidade.
- b) Não existe fatalismo demográfico capaz de condenar as áreas não densamente povoadas ao abandono constante. Ao contrário, em muitos casos, há um nítido fenômeno de “renascimento rural” nos Estados Unidos, na França e em outros países da OCDE.
- c) O meio rural só pode ser compreendido em suas relações com as cidades, com as regiões metropolitanas e também com os pequenos centros em torno dos quais se organiza a vida local. É crucial o papel destes pequenos centros na dinamização das regiões rurais.
- d) Nem toda aglomeração urbana provida de um mínimo de serviços pode ser adequadamente chamada de “cidade”. É importantíssimo o papel das cidades rurais no desenvolvimento territorial.
- e) Embora existam traços comuns da ruralidade, é claro que o meio rural caracteriza-se por sua imensa diversidade. Estabelecer tipologias capazes de captar esta diversidade é uma das mais importantes missões das pesquisas contemporâneas voltadas para a dimensão espacial do desenvolvimento.

O desafio fundamental da próxima etapa da pesquisa é estabelecer parâmetros estatísticos capazes de conceber o meio rural a partir de sua dupla relação com os pequenos aglomerados populacionais de que depende imediatamente e com as cidades que lhe imprimem o essencial de sua dinâmica.

BIBLIOGRAFIA

- ABLAS, L. A. *A teoria do lugar central: bases teóricas e evidências empíricas – estudo do caso de São Paulo*. São Paulo: USP/Instituto de Pesquisas Econômicas, 1982.
- ABRAMOVAY, R. A dualização como caminho para a agricultura sustentável. *Estudos Econômicos*, v. 24, número especial: p. 157-182, 1994.
- . *O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. IV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia Política*. Porto Alegre, jun. 1999.
- ALDRICH, L., BEALE, C., KASSEL, K. Commuting and the economic functions of small towns and places. *Rural Development Perspectives*, v. 12, n. 3, p. 26-31, 1996.
- ARNALTE, E. La problématique rurale au sud de l'Europe : approches et débats. Centre d'Études et des Recherches Internationales da Fondation Nationale des Sciences Politiques — Paris: *Journées d'études du CERI*, 30-31 de outubro de 1998.
- ASSAD E., LOPES ASSAD, M. L. Cerrado brasileiro: possibilidades e alternativas para produção e preservação. Brasília, texto de subsídio para a preparação da Agenda 21 no item Agricultura Sustentável, mimeo, 1999.
- BAGNASCO, A., TRIGLIA, C. *La construction sociale du marché – le défi de la troisième Italie*. Cachan: Les Éditions de l'École Normale Supérieure de Cachan, 1988/1993.
- BALDOCK, D., BEAUFOY, G. *Nature Conservation and New Directions in the EC Common Agricultural Policy*. Londres, Arnhem (Holanda), Institute for European Environment Policy, 1993, 224 p.
- BARTOLOMÉ, J. M. G. Los procesos rurales en el ámbito de la Unión Europea. In: TERESA, A. P., RUIZ, C. C. *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milénio*. México, Plaza y Valdés Editores, 1996.
- CAMARANO, A. A., ABRAMOVAY, R. *Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil — panorama dos últimos 50 anos*. Rio de Janeiro: IPEA, 1999 (Texto para Discussão, 621).
- CASTELLS, M. *The power of identity — the information age: economy, society and culture*. Grã Bretanha: Cornwall, Blackwell Publishers, v. 2, 1997.
- CASTILHOS, D. S. B., BITTENCOURT, G. A., SILVA, Hur-Bem, C., BIANCHINI, V. *Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil*. Curitiba/Brasília, Convênio FAO/Incrá, 1998, mimeo.
- CASTLE, E. N. Policy options for rural development in a restructured rural economy: an international perspective. In: SUMMERS, G. F. *et alii. Agriculture and beyond: rural economic development*. Madison: University of Wisconsin College of Agricultural and Life Sciences, 1987.
- . A conceptual framework for the study of rural places. *American Journal of Agricultural Economics*, v. 80, n. 3, p. 621-631, 1998.

- CASTRO, A. A. J. F. Características da vegetação do meio-norte. In: Embrapa/CPAMN. *1º Simpósio sobre os cerrados do meio-norte*. Teresina, p. 45-56, 9 a 12 de dezembro de 1997.
- CHASE, J. *La ville selon Lewis Mumford et Jane Jacobs*. In: SACHS, I. (org.), 1996.
- DÉTANG-DESSENDRE, C., HILAL, M. *Population et flux migratoires*. Inra/Insee, 1998.
- DIRVEN, M. *El empleo agrícola en América Latina y el Caribe: pasado reciente y perspectivas*. Santiago, Cepal/Unidad de Desarrollo Agrícola, 1997.
- DORIGON, C. *Microbacias como redes sociotécnicas – uma abordagem a partir do enfoque do ator-rede*. Rio de Janeiro: UFRJ/CPDA, 1997 (Dissertação de Mestrado).
- FAO. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación – los ingresos rurales no agrícolas en los países en desarrollo*. Roma, 1998.
- FAO/SDA. *Program on rural indicators*, 1998, mimeo.
- FLEISCHFRESSER, V. *Políticas públicas conservacionistas/productivas em microbacias hidrográficas*. Curitiba: UFPr, 1999 (Tese de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento).
- FOLHA DE S. PAULO. *Suplemento MAIS*, p. 5-9, 23 de maio de 1999 (Entrevista a Maria Ercilia e José Roberto Toledo).
- GALSTON, W. A., BAEHLER, K. J. *Rural development in the United States – connecting theory, practice and possibilities*. Washington, D.C.: Island Press, 1993.
- . *Rural development in the United States – connecting theory, practice and possibilities*. Washington, D.C.: Island Press, 1995.
- GHELFI, L. M., PARKER, T. S. A county-level measure of urban influence. *Rural Development Perspectives*, v. 12, n. 2, p. 32-41, Feb. 1997.
- GIBBS, R. M., BERNAT, Jr. A. Rural industry clusters raise local earnings. *Rural Development Perspectives*, v. 12, n. 3, p. 18-25, 1997.
- HERVIEU, B. *Les champs du futur*. Paris: François Burin, 1993.
- HERVIEU, B., VIARD, J. *Au bonheur des campagnes (et des provinces)*. Paris: L’Aube, 1996.
- HOFFERTH, S. L., ICELAND, J. Social capital in rural and urban communities. *Rural Sociology*, v. 63, n. 4, p. 574-598, 1998.
- HOSELITZ, B. Generative and parasitic cities. *Economic Development and Cultural Change*, v. 55, n. 3, p. 278-294, 1955.
- IBGE. *Contagem Populacional*, 1996.

- INSEE/INRA. Instituto Nacional de Estatísticas e Estudos Econômicos/Instituto Nacional de Pesquisa Agrônômica. *Les campagnes et leurs villes – contours et caractères*. Paris, 1998.
- INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ. *ICMS ecológico — desenvolvimento sustentável — O presente do Paraná para o futuro do Brasil*. Curitiba, IAP, 1998, 15 p. (folheto de divulgação).
- ISLAM, N. *The nonfarm sector and rural development — review of issues and evidences*. Washington, IFPRI, 1997 (Discussion Papers, 22).
- JACOBS, J. *Cities and the wealth of nations*. Penguin Books, 1984/86.
- JOLLIVET, M. *Vers un rural postindustrie — rural et environnement dans huit pays européens*. Paris: L'Harmatan, 1997.
- KAGEYAMA, A. Pluriatividade e ruralidade: aspectos metodológicos. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 515-551, 1998.
- KAYSER, B. *La Renaissance rurale*. Paris: L'Harmatan, 1991.
- LEFEBVRE, H. *De lo rural a lo urbano*. Antologia organizada por Mario Gaviria, Barcelona, Península, 1949/78.
- LE JEANNIC, T., PIGUET, V. *Villes et campagnes: de quoi parle-t-on?* Insee/Inra, 1998.
- LINDSEY, L. B. *The future of Rural America*. Federal Reserve Bank of Minneapolis, 1995/1999. Texto consultado na Internet no dia 15/05/1999.
- MEDEIROS, L., LEITE, S. (orgs). *A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Universidade/UFRGS/CPDA, 1999.
- MENDRAS, H. *Lés sociétés paysannes — éléments pour une théorie de la paysannerie*. Paris: Éditions Gallimard, 1995.
- OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique territoriale*. Paris, 1994.
- . *Indicateurs territoriaux de l'emploi — le point sur le développement rural*. Paris, 1996.
- ORTEGA, E. La ruralidad y el futuro de los jóvenes rurales en Chile. In: Cepal. *Juventud rural - modernidad y democracia en América Latina*. Cepal, LC/L. 931, p. 241-247, 1996.
- PAHL, R. E. The rural-urban *continuum*. *Sociologia Ruralis*, v. 6, n. 3-4, p. 229-329, 1966.

- PECQUEUR, B. *Territorialisation et qualification territoriale — le produit et le producteur*. Séminaire Qualification des Produits et des Territoires, Inra, Toulouse, 1995.
- READFIELD, R. *The little community*. Chicago: The University of Chicago Press, Phoenix Books, 1956/60.
- SACHS, I. (org.) *Quelles villes pour quel développement*. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.
- SARACENO, E. *O conceito de ruralidade: problemas de definição em escala européia*. Programa de seminários Inea sobre desenvolvimento nas áreas rurais — métodos de análise e políticas de intervenção. Roma, out. 1996/99.
- SCHNEIDER, S., NAVARRO, Z. *Agricultura e novas formas de ocupação no meio rural — um estudo sobre as tendências recentes*. 1998.
- SOROKIN, P. A. *Contemporary sociological theories*. New York, Londres, Harper & Brothers, 1928.
- VON MEYER, H. Les enseignements des indicateurs territoriaux. *L'Observateur de l'OCDE*, n. 210, p. 5-8, 1998.